

Pia Komonen

Ympäristöpolitiikkaa kylmän sodan aikana

Ruotsin rooli Itämeren ympäristöpolitiikassa 1970-luvun alussa ja
vuoden 1974 HELCOM-kokouksessa

Kandidaatintutkielma

Historian ja etnologian laitos

Jyväskylän yliopisto

2.5.2021

SISÄLLYSLUETTELO

1	JOHDANTO	1
1.1	Tausta ja merkitys	2
1.2	Rajaukset ja tutkimuskysymykset	2
1.3	Aiempi tutkimus ja tutkimuskirjallisuuden esittely	2
1.4	Lähdeaineiston ja tutkimusmenetelmien esittely	4
2	KÄSITTELYOSA	5
2.1	Ruotsin rooli ympäristöpolitiikassa ennen vuoden 1974 kokousta	5
2.1.1	Ympäristöpoliittisen keskustelun analyysi	14
2.2	Helsinki Convention 1974 – valmistelu ja sisältö	16
2.3	Kokouksen seuraukset Itämerelle ja kansainvälisille suhteille	20
3	PÄÄTÄNTÖ	22
	LÄHTEET	24
	LIITTEET	

1. JOHDANTO

1.1 Tausta ja merkitys

22. maaliskuuta vuonna 1974 kylmä sodan ollessa yhä käynnissä, kokoontuivat seitsemän eri valtion edustajat Helsinkiin allekirjoittamaan sopimuksen Itämeren alueen suojelemiseen puolesta. Kyseessä oli merkittävä historiallinen tapahtuma niin ulko- kuin ympäristöpoliittisestakin näkökulmasta. Sopimus (*The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea* tai *Helsinki Convention*) oli ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus, jonka sisältö kattoi kaikki aikanaan tunnetut meriympäristölle haitalliset saasteet. Lisäksi sopimuksen alueellinen rajaus ulottui lähes koko Itämeren alueelle.¹ Ajallisesti ainutlaatuisen luonteensa vuoksi ensimmäinen HELCOM²-kokous on jättänyt jälkensä Itämeren ympäristöpolitiikan ja -historian tutkimukseen, huomattavasta ulkopoliittisesta merkityksestä puhumattakaan.

1970-luvulla Itämeren rantaviivan maihin kuuluivat Ruotsi, Suomi, Puola, Tanska, Neuvostoliitto, Itä-Saksa DDR ja Länsi-Saksa BRD³ – tämä tarkoitti, että HELCOM-kokouksen tulos oli ensimmäinen monikansallinen allekirjoitettu sopimus, jonka osanottajat saattoivat kuulua kylmän sodan alla kilpailevissa sotilasliitoissa vastakkaisille puolille.⁴ Tutkimuksen tarkastelun mukaan Ruotsi määritteli itsensä historiallisesti mittavan perinteensä mukaisesti puolueettomaksi yhdessä Suomen kanssa. Neuvostoliitto, Itä-Saksa ja Puola toimivat Varsovan liiton alla, kun taas Länsi-Saksa ja Tanska kuuluivat Pohjois-Atlantin liittoon (Nato, North Atlantic Treaty Organization).

Ympäristöpolitiikan ja luonnonsuojelun merkityksen jatkuvasti kasvaessa 2000-luvulla erityisesti Itämeren alueella, on katseet käännettävä tutkimustyössä myös ympäristöhistorian sekä menneisyyden politiikan puoleen. Kylmän sodan ja ympäristönsuojelun perustat kehittyivät vastavuoroisesti toisen maailmansodan jälkiseuraamuksina, ja niitä on esimerkiksi kuvattu ”[– –] rinnakkaisina prosesseina, jotka jakavat saman historian.”⁵ Ympäristönsuojelun itsenäisen heräämisen tarkaksi ajankohdaksi on kuitenkin ehdotettu useita eri vaihtoehtoja: toiset ajoittavat sen Rachel Carsonin *Silent Spring*⁶ -teoksen julkaisuaikaan 1963, kun taas toiset sijoittavat sen vuonna 1972 Tukholmassa järjestetyn Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökonferenssin yhteyteen.⁷

¹ Ehlers 1994, 617; Laakkonen & Räsänen 2007, 229.

² HELCOM = Itämeren merellisen ympäristön suojelukomissio tai Itämeren suojelukomissio

³ HELCOM n.d. The Helsinki Convention. Haettu 9.3.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

⁴ Laakkonen & Räsänen 2007, 229.

⁵ Laakkonen, Pál & Tucker 2016, 377–394.

⁶ *Äänetön kevät* -teos luetaan yhdeksi merkittävimmistä teoksista ympäristönsuojelun historiassa, ja se käsitteli hyönteismyrkkujen negatiivisia vaikutuksia luonnossa sekä ihmisen kehossa. NYT 21.9.2012, Eliza Griswold 2012.

”How ‘*Silent Spring*’ Ignited the Environmental Movement.” Viitattu 10.3.2021.

⁷ Lind 2008, 3.

1.2 Rajaukset ja tutkimuskysymykset

Kandidaatintutkielma kartoittaa ympäristönsuojelun ja poliittisten linjauksien suhdetta vuonna 1974 Itämeren suojelemisyhteistyön puolesta järjestetyssä HELCOM-kokouksessa Ruotsin näkökulmasta. Ruotsin roolia ymmärtääkseen tutkielma ottaa huomioon maan poliittisen aseman käsitellyllä ajanjaksolla, ja sen toimet ympäristönsuojelun sekä yhteistyön edistämiseksi ennen kokouksen järjestämistä. Tutkimuksessa Itämeren tila otetaan huomioon ainoastaan tarkastelukehikon näkökulmasta, eli pääpaino tarkastelussa sijoittuu Ruotsin ympäristöpolitiikan ja muun ulkopoliittisen toiminnan ytimeen. Ruotsin näkökulma on 1970-luvun ympäristöpolitiikassa hyvin keskeinen, sillä valtio on ollut aktiivinen toimija varhaisessa suojelutyössä, ja se omaa kaikista rantavaltioista pisimmän rantaviivan.⁸ Tutkimuksen alueellinen rajaus ulottuu siis Ruotsin ja Itämeren alueelle, kun taas ajallinen rajaus koskee Ruotsin toimintaa 1970-luvulla johtaen aina vuoden 1974 HELCOM-kokoukseen.

Vuoden 1974 HELCOM-kokouksen seurausten osalta on merkittävää huomioida, miten sopimuksen sisältöjä todellisesti implementoitiin johtaen lopulliseen ratifiointiin kaikkien osallistujamaiden toimesta 3. toukokuuta vuonna 1980.⁹ Kuten todettu, kokous oli ratkaisevassa asemassa niin ulkopoliittisten suhteiden kuin ympäristönkin kannalta Itämeren alueella, osaltaan myös vastavuoroisesti ja toisiaan tukien. Tästä syystä kylmän sodan rooliakaan ei voi tarkastelussa sivuuttaa, kun otetaan huomioon sen huomattava vaikutus Itämeren rantamaiden toimintaan 1970-luvulla. Pääasiallisina tutkimuskysymyksinä kandidaatintutkielmassa toimivat siis:

- Minkälainen rooli Ruotsilla oli 1970-luvun alun ympäristöpolitiikassa ja vuoden 1974 HELCOM-kokouksessa?
- Mikä merkitys vuoden 1974 HELCOM-kokouksella oli suhteessa osallistujamaiden ulkopoliittisiin suhteisiin ja yhteistyöhön Itämeren alueella?

1.3 Aiempi tutkimus ja tutkimuskirjallisuuden esittely

Kandidaatintutkielmaani varten olen etsinyt rajausta mukaillen kirjallisuutta liittyen Ruotsin sekä ympäröivien valtioiden kylmän sodan politiikkaan, Itämeren ympäristöhistoriaan, ajan ympäristöpolitiikkaan sekä HELCOM-kokoukseen liittyvää aineistoa. Aikaisempi tutkimus HELCOM-kokouksen ympärillä keskittyy yleisellä tasolla laajemmalle alueelliselle rajaukselle,

⁸ Hassler 2008, 339–357.

⁹ HELCOM n.d. The Helsinki Convention. Haettu 9.3.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

Suomen toimintaan, Neuvostoliiton politiikkaan sekä ulkopolitiikan strategioihin tai esimerkiksi Itämeren hyvinvointiin muiden oppialojen näkökulmista.

Kandidaatintutkielmani tavoitteena on luoda suoraviivaisempi kokonaiskuva Ruotsin ja Itämeren suhteesta ympäristöpolitiikan näkökulmasta johtaen vuoteen 1974. Ruotsinkielisessä tutkimuksessa on lisäksi kartoitettu runsaasti Ruotsin työtä ympäristönsuojelussa aina 1900-luvun alusta alkaen, minkä tarjoama materiaali luo hyvän tarkastelukehikon suunniteltua lähestymistapaa varten.¹⁰ Kokonaisuudessaan kyseessä on vähemmän tutkittu ajanjakso Itämeren ja pohjoisen alueen ympäristöpolitiikassa ja -historiassa varsinkin ensimmäisen HELCOM-kokouksen osalta.¹¹

Keskeisimpään käytettävään tutkimuskirjallisuuteen kuuluu Simo Laakkosen ja Tuomas Räsänen artikkeli *Cold War and the Environment: The Role of Finland in International Environmental Politics in the Baltic Sea Region*, joka tarkastelee Suomen roolia ja Itämeren rantavaltioiden intressejä aina vuoden 1974 kokoukseen asti. Artikkelin luo pätevä kronologisen kokonaiskuvan Suomen toiminnasta ympäristöpolitiikassa sivuten useaan otteeseen myös Ruotsin roolia. Lisäksi se painottaa kokouksen kohtaamaa ajallista kritiikkiä. Toisena merkittävänä tutkimuksena hyödynnän Peter Ehlersin artikkelia *The Baltic Sea: Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention) of 1974 and the Revised Convention of 1992*, sillä vertailevalla näkökulmallaan artikkeli arvioi monipuolisemmin vuoden 1974 kokouksen seurauksia laajemman kokonaiskuvan kautta ja irrallisena 1970-luvun ympäristöpolitiikan ajallisesta ainutlaatuisuudesta.

Björn Hasslerin artikkeli *Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and National Interests* käsittelee nykypäivän HELCOM-komission toiminnan ehtoja, jotka ovat määrittäneet muun muassa osallisten valtioiden individualististen ja kollektiivisten intressien mukaisesti. Hasslerin tarkastelua hyödynnetään tutkimuksessa Ruotsin aloitteellisuutta analysoitaessa. Muuhun 1970-luvun Ruotsin asemaa ympäristöpolitiikassa ja kylmässä sodassa tehokkaasti taustoittavaan tutkimuskirjallisuuteen kuuluvat esimerkiksi Karl Lammersin *Introduction: The Nordic Countries and the German Question after 1945*, Eric Paglian *The Swedish initiative and the 1972 Stockholm Conference: the decisive role of science diplomacy in the emergence of global environmental governance*, Aryo Makkon *Sweden, Europe, and the Cold War: A Reappraisal*, sekä Simo Laakkosen, Viktor Pálin ja Richard Tuckerin *The Cold War and environmental history: complementary fields*. Näitä pyrin hyödyntämään teeman taustoituksessa sekä parlamentti- ja sopimusaineiston kontekstoinnissa.

¹⁰ Laakkonen & Räsänen 2007, 230.

¹¹ Laakkonen & Räsänen 2007, 230.

1.4 Lähdeaineiston ja tutkimusmenetelmien esittely

Kandidaatintutkielma on pääasiallisesti kvalitatiivinen eli laadullinen tutkimus. Alkuperäislähteinä tarkasteltavia ruotsalaisia parlamenttiaineistoja ja HELCOM-sopimusta lähestytään tutkielmassa diskurssianalyysin menetelmin ja lähdekritiikkiä noudattaen. Tarkoituksena on liittää vuoden 1973 ja 1974 parlamenttiaineistoista ilmenevä julkinen keskustelu Ruotsissa sekä HELCOM-kokouksen tuloksena solmittu sopimus kylmän sodan ja 1970-luvun ympäristöpolitiikan ajalliseen kontekstiin. Pyrin näin rakentamaan selkeämpää kuvaa Ruotsin toiminnasta ja motiiveista Itämeren alueella tutkimuskirjallisuudesta omaksuttua tarkastelukehikkoa hyväksikäyttäen. Lähdekritiikin kannalta on merkittävää myös kyseenalaistaa, mitä jäi aikanaan sopimuksesta uupumaan, ja miksi? Tähän pyrin etsimään vastausta tarkastelemalla vuoden 1974 sopimuksen kohtaamaa ajallista kritiikkiä sekä vertaamalla sitä vuoden 1992 HELCOM-kokouksen sopimukseen.

Parlamenttiaineistot on haettu Ruotsin eduskunnan arkistoista käyttäen erikseen hakusanoja ”Östersjö* AND Helsingfors*”, ”havsförörening*”, ”havsföröreningkonferens” ja ”miljö*”, sekä rajoittamalla vuosilukujen hakua vuosiin 1973 ja 1974. Lisäksi aineistoa on etsitty pelkästään parlamenttiaineistojen osalta, eli hakua on rajoitettu etsimällä tuloksia ”Kammarens protokoll” -otsikon alta. Haun tuloksena tutkielman käyttöön on rajattu seuraavat aineistot: Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148) ja Riksdagens protokoll 22.3.1974 (1974:47). Vuoden 1974 HELCOM-kokouksen sopimus on puolestaan peräisin HELCOM:in digitaalisista arkistoista, ja sitä tarkastellaan tutkimuksessa englanninkielisenä.

Valtiopäivien pöytäkirja 13.3.1973 (1973:41) tuo esille julkista keskustelua liittyen Lontoossa vuoden 1973 syksyllä järjestettyyn ympäristökonferenssiin, jonka tarkoituksena oli rajoittaa päästöjä ja merialueiden pilaantumista. Lisäksi aineisto tuo esille Ruotsin suhtautumisen Suomeen HELCOM-kokouksen isäntämaana. Valtiopäivien pöytäkirja 21.3.1973 (1973:48) sisältää Ruotsissa käytyä ulkomaan-, kauppaa- ja valuuttapolitiikkadebattia, minkä ohella määritettiin valtion linjausta koskien ajankohtaisia ympäristökysymyksiä. Valtiopäivien pöytäkirja 6.12.1973 (1973:148) puolestaan sisältää Lontoon konferenssin jälkeisen ympäristökeskustelun, jonka osalta katseet käännettiin jo kohti tulevaa vuoden 1974 HELCOM-kokousta. Viimeisenä Valtiopäivien pöytäkirja 22.3.1974 (1974:47) ajoittuu HELCOM-kokouksen jälkeiselle ajalle ja arvioi osaltaan Itämeren yhteistyön etenemistä, kokouksen onnistuneisuutta ja tulevaisuuden toimia.

2 KÄSITTELYOSA

2.1 Ruotsin rooli ympäristöpolitiikassa ennen vuoden 1974 kokousta

Toisen maailmansodan jälkeen Eurooppa, ja tämän seurauksena myös Itämeren rantaviivan valtiot, muodostivat kokonaisuudessaan poliittisesti selkeästi jakautuneen alueen. Suomi ja Ruotsi olivat alueella ainoat puolueettomiksi julistautuneet valtiot, minkä tuloksena mahdollisten ympäristökongressien tai -sopimusten järjestäminen kaatui lopulta kyseisten maiden harteille. Ympäristöpolitiikka oli neutraalin luonteensa ansiosta otollinen tapa luoda vastakkaisia sotilasvoimia, Natoa ja Varsovan liittoa edustavien valtioiden välille luottoa ja parantaa diplomaattisia suhteita kylmässä sodassa – lähtökohtaisesti suojelutyön edistämiseen ei nähty liittyvän suoranaisia geopoliittisia motiiveja. Lisäksi yhteistyön ympäristön hyväksi todettiin hyödyttävän kaikkia osapuolia, sillä valtiot tunnistivat Itämeren herkästi saastuvan luonteen ja toisen maailmansodan jälkeisen tapahtumaketjun vakavuuden. Täten ongelmien ratkaisu nähtiin välttämättömänä alueen valtioiden menestymisen kannalta.¹²

Vaikka 1970-luvun ympäristöpolitiikka saatetaankin nähdä ponnahtauslautana diplomaattisten suhteiden parantumiselle Itämeren alueen ulkopoliitiikassa, ei toisesta maailmansodasta Eurooppaan juurtunut alkuasetelma ollut alun perin yhteistyölle ihanteellinen. Pohjana Pohjois-Euroopan ja Itämeren ulkopoliitiikan problematiikalle kylmän sodan aikana toimi Saksan ongelmallinen asema suhteessa Pohjois-Eurooppaan. Toisen maailmansodan aikana Saksalla oli ollut vahva jalansija Pohjois-Euroopassa esimerkiksi politiikan ja talouden kentällä. Tämän seurauksena toisinaan myös aggressiivisena tunnettu Saksa tunnustettiin liittolaisena, mutta myös jatkuvana turvallisuuden uhkana Itämeren valtioille.¹³ Toisaalta Itämeren ympäröivät valtiot omasivat vaihtelevat diplomaattiset suhteet Saksaan ja toisistaan eriävät ulkopoliittiset asemat kylmässä sodassa.

”Saksan kysymys” (engl. the German Question) nousi keskeiseksi ongelmakohtaksi täten myös 1970-luvun alun ympäristöpolitiikassa. Kyseisen problematiikan ytimeen asettui Saksan hajoamisen tuloksena Itä-Saksa, jonka aseman ja legitimitietin tunnustaminen valtiona¹⁴ Länsi-Saksan rinnalla nähtiin kyseenalaisena varsinkin kylmän sodan vastakkaisella puolella.¹⁵ Asetelman ote ylettyi lopulta myös 1970-luvulla Ruotsin ympäristöpolitiikkaan, sillä toisen maailmansodan jälkeen kehittynyt sotilasliittojen blokkiasetelma¹⁶ määritteli pitkälle Itämeren valtioiden suhteita toisiinsa

¹² Laakkonen & Räsänen 2007, 230.

¹³ Lammers 2006, 445.

¹⁴ Viitataan tutkielmassa kaikkiin Itämeren rantamaihin valtioina riippumatta siitä, tunnustettiin toisen maailmansodan jälkeisten hallintojen legitimitietti kaikissa maissa 1960–1970-luvuilla.

¹⁵ Lammers 2006, 446.

¹⁶ Kylmän sodan sotilasliitot, ks. liitteet.

ulkopolitiikassa.¹⁷ Myös Ruotsin osalta Itä-Saksan legitimiteetin kysymys asettui tehokkaan ympäristöpolitiikan esteeksi innokkaasta aloitteellisuudesta huolimatta.

Kylmän sodan kehittyminen ja ympäristöhuolien nousu saatettiin nähdä siis osaltaan vastavuoroisina tai samanaikaisina prosesseina, sillä molempien ilmiöiden perusta kehittyi toisen maailmansodan jälkeen. Toisaalta ympäristönsuojelun herääminen asetti kylmän sodan toimet myös kyseenalaiseen asemaan – valtataistelu rajoitti esimerkiksi mahdollisuutta globaaliin innovointiin ja vahingoitti toisen maailmansodan tavoin ihmisten sekä muiden lajien fyysistä ja henkistä elinympäristöä.¹⁸ Vastavuoroisuus ympäristöä kohtaan ilmenee siis 1960–1970-luvun luonnonsuojelun heräämisenä osana valtioiden ympäristöpolitiikkaa. Ruotsissa ympäristöasiat nousivat osaksi julkista keskustelua vuonna 1967, minkä seurauksena maan parlamentti oli myös ensimmäinen kansallinen kokoonpano, joka laati itselleen kattavan lainsäädännön koskien ympäristönsuojelua.¹⁹

Ympäristönsuojelun herääminen globaalisti ajoitetaan 1960–1970-luvuille mukailen Rachel Carsonin *Silent Spring*-teoksen julkaisua vuonna 1963. Teoksen julkaisun nähdään johtaneen vuoden 1972 Yhdistyneiden kansakuntien konferenssiin Tukholmassa, kun ympäristönsuojelun merkittävyys ymmärrettiin myös institutionaalisella tasolla.²⁰ Ruotsin nouseva rooli ympäristöpolitiikan historiassa asettuu kuitenkin pitkälti näiden kahden virstanpylvään väliin. *Silent Spring* -teosta seurasi vuonna 1967 Hans Palmstiernan julkaisu *Plundring, svält, förgifning* (suom. *Riisto, nälkä, myrkyt*), joka kritisoi yhteiskuntaa nopean väestönkasvun haitallisista seurauksista ja kasvun aiheuttamasta systemaattisesta luonnonvarojen tuhlaamisesta. Palmstiernan mukaan silloinen toiminta johtaisi pahimmassa tapauksessa ympäristön vaarantamiseen globaalilla tasolla, ja tätä kautta muutos asettaisi vaaraan myös ihmiskunnan selviytymisen. Teos sai runsaasti huomiota kansainväliselläkin tasolla.²¹

Palmstiernan teoksen saaman voimakkaan vastaanoton nähdään inspiroineen Ruotsissa niin sanotun ruotsalaisen aloitteen (engl. the Swedish Initiative). *Plundring, svält, förgifning* -julkaisun lisäksi aktivoitumista vuonna 1967 erityisesti Ruotsissa johtivat myös tieteilijä Svante Odénin artikkeli haposateista *Dagens Nyheter* -sanomalehdessä ja Karl-Erik Fichteliuksen teos *Människans villkor: en bok av vetenskapsmän för politiker*. Jälkimmäinen teos sisälsi kahdentoista tutkijan kirjoitelmaa ympäristönsuojelun piirissä. Luonnonsuojelun nousun tuloksena kolme vaikutusvaltaista ruotsalaista, Inga Thorsson, Sverker Åström ja Alva Myrdal laativat syksyllä 1973 esityksen tarkoituksenaan saada Yhdistyneet kansakunnat järjestämään konferenssin ympäristökysymysten selvittämiseksi.

¹⁷ Laakkonen & Räsänen, 230–233.

¹⁸ Laakkonen, Pål & Tucker 2016, 377–394.

¹⁹ Lind 2008 3.

²⁰ Lind 2008, 3.

²¹ Paglia 2021, <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00681-x> (viitattu 29.3.2021)

Myöhemmin joulukuussa Yhdistyneiden kansakuntien apulaispäälikkö Ruotsissa, Börje Billner, laitto ehdotuksen eteenpäin YK:n piiriin.²² Myöhäisen 1960-luvun aktivoitumisen tuloksena oli Yhdistyneiden kansakuntien konferenssi vuonna 1972.

Ruotsin innokkaasta aloitteellisuudesta huolimatta kylmän sodan poliittiset valtataistelut asettuivat kuitenkin YK:n konferenssin täydellisen onnistumisen esteeksi. Konferenssia koskien Visbyssä järjestettiin valmistelevia tapaamisia vuonna 1969 ja vuonna 1970, jotka johtivat yhteistyötä korostaviin suunnitelmiin. Näiden toivottiin toimivan alustavina pohjina tulevaisuuden yhteistyötä varten, mutta kansainvälinen sopimus jäi tässä vaiheessa vielä kirjoittamatta – Nato ei halunnut allekirjoituksellaan tukea Itä-Saksaa, kun taas legitimitetin tunnustus oli Puolalle, Neuvostoliitolle ja Itä-Saksalle merkittävä sopimusehto.²³ Käytännössä suurimmaksi ongelmaksi YK:n konferenssin ja HELCOM-kokouksen järjestämiseksi nousi kansainvälisessä politiikassa Saksan kysymys.

Ruotsin ajateltiin aluksi olevan otollisessa neutraalissa roolissa toimiakseen ympäristökonferenssin isäntämaana. Tässä suhteessa Suomi ja Ruotsi kuitenkin erosivat toisistaan muiden Itämeren rantavaltioiden silmissä molempien toimesta julistetusta puolueettomuudestaan huolimatta. Saksan kysymyksen osalta Ruotsi oli muiden länsimaiden mukana tunnustanut Länsi-Saksan valtiona 1940-luvun lopulla. Se seurasi lännen esimerkkiä myös Itä-Saksan kohdalla, eikä täten tunnustanut hallinnon legitimitettiä, kun taas Neuvostoliitto puolestaan asetti kyseisen tunnustamisen sopimusehdoksi tulevaisuuden yhteistyöyhteyksissä. Suomi ei jakanut tätä ongelmaa ulkopoliitikassaan Ruotsin kanssa, sillä se ei ollut tunnustanut kumpaakaan Saksan hajoamisen tuloksena syntyneistä valtioista. Suomen aseman puolesta otollisena isäntämaana puhui myös sen läheiset suhteet Neuvostoliittoon, kun taas Ruotsin ulkopoliittinen linja rajoitti mahdollisten sopimusten syntyä Itä-Saksan kanssa.²⁴ Ruotsin aloitteellisuudesta huolimatta Suomi nousi siis ympäristöpolitiikan ja rauhanteon keskiöön Itämeren rantavaltioiden piirissä.

Vuonna 1971 Suomi lähti ajamaan rooliaan tulevan HELCOM-kokouksen isäntämaana, sillä Saksan kysymys näytti tammikuussa olevan lähellä ratkaisua BRD:n ja DDR:n johtajien keskinäisen tapaamisen jälkeen. Lisäksi Saksojen ja Puolan välillä käynnissä ollut rajakiista normalisoitui. Urho Kekkosen johdolla Suomi sai Neuvostoliitolta myöntävän vastauksen yhteistyöhön, mutta Ruotsin ja Tanskan osalta osallistumista rajoitti yhä haluttomuus tunnustaa Itä-Saksaa. Neuvostoliitto ilmoitti puolestaan huhtikuussa 1972 DDR:n osallistumisen ehdokseen kansainvälisessä yhteistyössä. Epävirallinen kutsu kokoukseen esitettiin kuitenkin jo kesällä 1971 Suomen, Ruotsin ja Tanskan

²² Paglia 2021, <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00681-x> (viitattu 29.3.2021)

²³ Laakkonen & Räsänen 2007, 230–231.

²⁴ Laakkonen & Räsänen 2007, 231.

kesken, ja kutsua jatkettiin myöhemmin vuoden 1972 Tukholman konferenssissa. Ennen Saksan kysymyksen selviämistä Ruotsi liittyi mukaan Suomen ja Neuvostoliiton kaksipuoliseen yhteistyöhön ympäristöongelmien ratkaisun hyväksi, minkä toivottiin kannustavan mukaan myös muita Itämeren rantavaltioita. Suurin este yhteistyön etenemiselle, eli Saksan kysymys, saatiin päätökseen marraskuussa 1972, kun Länsi-Saksa tunnusti Itä-Saksan itsenäisenä valtiona osana kiistojen selvittämiseksi allekirjoitettua sopimusta.²⁵

Ruotsin parlamentin julkisen keskustelun perusteella valtion liikkeellepaneva rooli tunnistettiin ulkopoliitikassa ulkoministeri Krister Wickmanin toimesta vielä vuoden 1972 Yhdistyneiden kansakuntien ympäristökonferenssin ja ilmi tulleiden valtarakenteidenkin jälkeen. Ruotsin rooli ympäristönsuojelussa nousee esille ulkomaan-, kauppaa- ja valuuttapolitiikan debatissa 21.3.1973 niin sanotusti osallisena vastuunkantajana, mikä tulee ilmi ulkoministeri Wickmanin puheenvuorosta, jossa hän määrittelee Ruotsin ulkopolitiittisen protokollan ympäristökysymyksiin liittyen:

“Skyddet av den mänskliga miljön har under året blivit accepterat som en uppgift för det internationella samfundet. En effektiv miljöpolitik måste i första hand bygga på nationella åtgärder, men dessa åtgärder måste förankras i en internationell samverkan [– –]. Insikten härom föranledde den svenska regeringen att 1968 föreslå FN sammankallandet av en internationell miljöårskonferens. Denna kom till stånd förra sommaren i Stockholm och markerade ett genombrott för strävanden till internationell samverkan [– –]. Nationernas ansvar [– –] för andra länders miljö erkändes. Det förestår nu ett långsiktigt arbete att översätta Stockholmskonferensens deklamationer [– –] till ett praktiskt handlingsprogram. I detta arbete kommer Sverige att spela en pådrivande roll.”²⁶

Puheenvuorosta ilmenee, että ihmisen ympäristön suojeleminen on tunnistettu kansainvälisen yhteisön tehtäväksi, minkä takia tehokkaiden ympäristötoimien on perustuttava ensisijaisesti yhteistyöhön kestävien ratkaisujen löytämiseksi. Kyseisen näkökulman tunnistaminen johti vuonna 1968 Ruotsin hallituksen ehdotukseen, jonka seurauksena YK:n konferenssi kutsuttiin koolle vuonna 1972. Wickmanin kommentin mukaan Tukholman konferenssi luokitellaan läpimurroksi koskien kansainvälistä yhteistyötä ympäristöpolitiikassa. Ruotsin rooli nähtiin puheenvuoron perusteella painavana ja niin sanotusti liikkeellepanevana, sillä Tukholmassa vuonna 1972 asetetut suositukset ja julkilausumat määrittellään Wickmanin esittelemässä ulkopoliitikassa tarkoituksenmukaisina saattaa valmiiksi. Konferenssia ei siis tämän perusteella nähty epäonnistumisena ulkopolitiittisista

²⁵ Laakkonen & Räsänen 2007, 231–232.

²⁶ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 8.

ongelmistaan huolimatta, vaan pikemminkin merkittävänä virstanpylväänä ja herätteenä kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa.

Vuoden 1972 konferenssin tapahtumaketjusta voidaan siis päätellä, että Ruotsin ympäristöpolitiikka 1970-luvun molemmin puolin sitoutui väkisin kylmän sodan ja ulkopoliittisen toiminnan tapahtumiin. Ulko- ja ympäristöpolitiikan selkeä riippuvaisuussuhde 1970-luvulla tulee esille myös Ruotsin parlamentin julkisessa keskustelussa Kansanpuolueen (ruots. Folkpartiet) puoluejohtaja Gunnar Helénin esiintuoman näkökulman ohella:

“Vi har en tredje fråga: miljöproblemen i vidaste mening. De känner verkligen inga gränser. Men fortfarande är [– –] det internationella samarbetet ganska blygsamt. [– –] när miljöproblem kolliderar med något som uppfattas som ett nationellt intresse, avstannar samarbetet. [– –] Alla vet vilka risker som följer med fortsatta utsläpp och med en snabbt växande trafik med bl.a. de största oljetransporterna. Det gemensamma samarbetet, som är nödvändigt, sniglar sig fram.”²⁷

Liberaaliin lähestymistapaan taipuvaa Kansanpuoluetta edustavan Helénin puheenvuorosta ilmenee kyseisen puolueen suhtautuminen ympäristöongelmiin: puheenvuoron mukaan ympäristökysymykset omasivat Ruotsin 1970-luvun alun politiikassa merkittävän aseman yhdessä kylmän sodan muiden kysymysten kanssa. Lisäksi keskustelu korostaa, että Ruotsin aktiivisesta toiminnasta huolimatta kansainvälisen yhteistyön tulokset olivat yhä vajavaisia – ympäristöongelmat jäivät usein valtiollisten intressien varjoon, mikäli kyseiset teemat törmäsivät toisiinsa. Helén tunnistaa puheenvuorossaan myös, että Itämeren ongelmat muun muassa öljypäästöjen ja kasvavan meriliikenteen osalta olisivat vaatineet enemmän huomiota jo ympäristöpolitiikan varhaisimmassa vaiheessa. Kokonaisuudessaan tilanteen vakavuus sekä Ruotsin keskeinen asema tulee esille puheenvuorossa, ja turhautuminen nihkeään yhteistyön etenemiseen oli ilmeistä.

Itämeren rantavaltioiden erilaiset suhtautumistavat kehittyvään ympäristötilanteeseen selittyvät valtioiden individualististen ja kollektiivisten intressien kautta. Hasslerin tavoin on järkevää olettaa, että ”[– –] valtioiden ensisijainen huolenaihe on suojella omia kansallisia intressejään.”²⁸ Kuten Helénkin siis puheenvuorossaan tuo esille, valtiot eivät välttämättä ole valmiita asettamaan ympäristökysymyksiä individualististen tavoitteidensa edelle.²⁹ Ruotsin erityinen osanotto tilanteeseen ympäristönsuojelun varhaisina vuosina selittyy siis esimerkiksi geopoliittisen tarkastelun kautta – Itämeren pisimmän rantaviivan omaaminen asettaa valtion väkisin asemaan, jossa tilanteen huomiotta jättäminen ei olisi ollut tästä päätellen tarkoituksenmukaista. Puolestaan muiden

²⁷ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 18.

²⁸ Hassler 2003, 33.

²⁹ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 18; Hassler 2003, 33.

maiden mielenkiintoon yhä tänä päivänäkin vaikuttaa geopoliittisen sijainnin merkittävyys eli esimerkiksi rantaviivan pituus.³⁰

Rantaviivan lisäksi yhteistyöhaluun vaikuttaa kysymys käytettävissä olevista resursseista, eli kuinka paljon valtiot ovat valmiita ympäristöpolitiikkaan ja -toimiin panostamaan turvataksaan merialueen resurssien kestävyys. Toisaalta Itämeren alueen tarjoamat resurssit voidaan tunnistaa kollektiivisena intressinä ja täten suojelemisen arvoisena kaikille rantavaltioille.³¹ Ruotsin osalta yhteistyön merkitys havaittiin parlamentin julkisessa keskustelussa sillä perusteella, että valtion tunnistettiin olevan aivan liian pieni tuudittautuakseen isolaatioon tai itsenäiseen toimintaan ulko- ja ympäristöpolitiikassa.³² Lisäksi Helén tuo puheenvuorossaan ilmi seuraavan argumentin liittyen ympäristö- ja talouskysymyksiin kylmän sodan Euroopassa:

”Människornas vilja att se sig om ute i världen bör inte mekaniskt mötas med nya skatter eller avgifter som minskar människornas möjligheter. En bristande vilja i andra länder att ta itu med de miljöproblem som berör oss så mycket får inte besvaras med att ‘det här kan vi ingenting göra at’. Internationella svängningar i handeln och konjunkturerna får inte leda till handlingsförlamning här hemma. Det faktum att Sverige är neutralt och för en alliansfri utrikespolitik får inte hindra oss från att så aktivt som möjligt söka delta i det framväxande europeiska ekonomiska samarbetet.”³³

Helén tuo esille parlamentin puheenvuorossaan muiden maiden haluttomuuden reagoida maailman tapahtumiin niin ympäristöllisestä kuin taloudellisestakin näkökulmasta. Hän korostaa, että yhteistyön hidastuminen näillä eri politiikan aloilla ei saisi Ruotsissa johtaa tietynlaiseen jäätymiseen ulkopoliittisessa toiminnassa. Ruotsin asema neutraalina ja puolueettomana valtiona ei hänen mukaansa myöskään saisi syrjäyttää valtiota eurooppalaisesta talousyhteistyöstä ympäristötoiminnan ohella. Kokonaisuudessaan puheenvuoro kiteyttää, että Ruotsin tulisi Kansanpuolueen näkökulmasta pyrkiä avoimeen yhteistyöhön talous- ja ympäristöpolitiikan aloilla, vaikka yhteistyö saattaisikin tuntua vaikealta valtioiden erimielisyyksistä johtuen.

Saksan kysymyksen selviämisen jälkeen vuoden 1972 lopulla Suomen ja Ruotsin välinen kilpailu suunnitellun HELCOM-konferenssin isäntämäinä oli kysymyksenä keskeinen, sillä Ruotsin merkittävä asema ympäristöpolitiikassa oli 1970-luvulla kansainvälisesti tunnustettu ja tunnettu. Lisäksi Ruotsin resurssit olivat laajemmat verrattuna Suomeen. Laakkosen ja Räsänen mukaan ”diplomaatit puhuivat avoimesti kyseisten valtioiden välisestä kilpailusta liittyen merkittävän

³⁰ Hassler 2003, 33

³¹ Hassler 2003, 33–34.

³² Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 18.

³³ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 18.

ympäristökonferenssin isännöintiin.”³⁴ Suomi pyrki täten lähettämään nopeasti kutsun kaikille osallistujamaille, ja epäilyksistä huolimatta Ruotsi vastasi myöntävästi ensimmäisten joukossa yhdessä Tanskan ja Itä-Saksan kanssa. Muiden maiden osalta vastausjärjestys oli monimutkaisempi: Puola odotti Neuvostoliiton hyväksyntää, kun taas Neuvostoliitto odotti Länsi-Saksan hyväksyntää. Vuoden 1973 kevään edetessä kaikki rannikkovaltiot myöntivät valmistelemaan kokouksen järjestämiseen.³⁵

Eurooppalaisen yhteistyön ja osallisuuden lisäksi Ruotsissa käytiin vuodesta 1972 keskustelua sopimuksesta, joka suojaisi Itämeren laivaliikenteessä jatkuvasti lisääntyviltä öljypäästöiltä. Päästörajoitusten voimaantuloa oli haettu jo Tukholman konferenssissa, mutta tulokset jäivät silloin suositusten tasolle.³⁶ Julkisessa keskustelussa huolenaihe öljypäästöjen osalta ei ollut hävinnyt vuoden 1973 keväällä. Yhdistyneiden kansakuntien alle vuonna 1948 perustettu IMCO³⁷ eli Kansainvälinen merenkulkujärjestö (engl. Governmental Maritime Consultative Organization) järjesti vuoden 1973 marraskuussa MARPOL³⁸-konferenssin Lontoossa tavoitteenaan rajoittaa laivaliikenteestä aiheutuvia saasteita meriympäristölle.³⁹ IMCO-kokouksen valmistelutyöstä käytiin runsaasti keskustelua Ruotsin parlamentissa 13.3.1973, missä Ruotsin sosiaalidemokraattisen työväenpuolueen (ruots. Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti) jäsen Inga Thorsson sai vastauksen viestintäministeri Bengt Norlingilta esittämäänsä välikysymykseen. Välikysymyksessä Thorsson esitti kommenttinsa liittyen vuoden 1972 konferenssin suositukseen numero 86(e), jonka mukaan ympäristöyhteistyössä tulisi pyrkiä saattamaan voimaan tahallisten öljypäästöjen täydellinen kieltö.⁴⁰ Norling kuvaili Ruotsin tavoitteita tulevaa konferenssia varten seuraavasti:

”Att döma av det förberedelsearbete som hittills har redovisats av IMCO:s olika organ finns det en ambition hos de stater som deltar i arbetet att söka få till stånd effektiva regler om förbud mot utsläpp från fartyg, inte bara av olja utan även av andra giftiga eller eljest skadliga ämnen som kan leda till förorening. När det gäller oljan är målet att få till stånd ett totalförbud mot utsläpp som kan medföra skador på den marina miljön.”⁴¹

³⁴ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

³⁵ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

³⁶ Laakkonen & Räsänen 2007, 230–231.

³⁷ Nyk. IMO, International Maritime Organization

³⁸ MARPOL = The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships

³⁹ IMO n.d. Brief History of IMO. Haettu 31.3.2021 osoitteesta

<https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>; IMO n.d. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). Haettu 31.3.2021 osoitteesta

[https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

⁴⁰ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 53.

⁴¹ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 53.

Puheenvuorossa Norling linjaa, että IMCO:n valmistelevien elinten tulisi saada aikaan konferenssia varten tehokkaat säännökset, jotka kieltävät öljyn lisäksi myös muut myrkylliset tai haitalliset saastumiseen johtavat aineet. Lisäksi Norling korostaa, että Ruotsin tavoite valmistelutyössä tulisi olla öljyn osalta täydellinen kieltö niille päästöille, jotka voivat vahingoittaa meriympäristöä. Koko vastauksen perusteella julkisessa keskustelussa on tunnistettu myös Itämeren erityisen herkkä luonne sisämerenä, jonka helposti saastuva luonne johtuu sen maantieteellisestä kapeudesta ja hitaasta vedenvaihdosta Atlantin valtameren kanssa. Lisäksi pitkä talvi jääpeitteinen rasittaa meren ekosysteemiä entisestään.⁴² Norling tunnistaa Itämeren erityisen herkkänä vesialueena seuraavassa kommentissa:

”Inom särskilt känsliga vattenområden kan tänkas att även sådana obetydliga oljeutsläpp, som skulle vara oskadliga i annat vatten, kan medföra skada. För särskilt ömtåliga områden, t. ex. Östersjön, föreslås med hänsyn härtill bl. a. att ej ens sådant barlastvatten [— —] få släppas ut. Avsikten är att Östersjöstaterna vid ett möte i Helsingfors i maj skall diskutera vilka ytterligare särregler som behövs för Östersjön.”⁴³

Norling tuo esille argumentin öljyvuotojen kieltämisen puolesta todetessaan, että muilla merialueilla mahdollisesti merkityksettömätkin öljyvuodot saattavat aiheuttaa erityisen paljon vahinkoa Itämeren kaltaisessa herkässä vesistössä. Öljypäästöjen ja muiden saastevuotojen lisäksi Itämerelle haluttiin saattaa voimaan myös säännös painolastiveden⁴⁴ vapauttamisen rajoittamiseksi. Norlingin puheenvuoro nostaa esille myös vuoden 1973 toukokuussa järjestetyn HELCOM-kokousta ja Itämeren yhteistyötä valmistelevan tapaamisen, jonka myötä merialueelle odotettiin kaavailtavan uusia säännöksiä tulevaa sopimusta varten. Kokous pidettiin Helsingissä 28.5.1973–2.6.1973, ja siellä sovittiin sopimuksen alustavista pääpiirteistä. Lisäksi konferenssin ajankohta lukittiin vuoden 1974 puolelle, ja ensimmäinen valmistelevan komitean tapaaminen sovittiin marraskuulle 1973.⁴⁵

Öljyvuotoihin liittyvä keskustelu 13.3.1973 jatkuu Inga Thorssonin puheenvuorolla, josta tulee esille, että ongelmalle vaadittiin välitöntä ratkaisua, ja toimiminen kaikkien maailman meriympäristöjen pelastamiseksi olisi Ruotsin intressien mukaista. Lisäksi Thorsson kyseenalaisti viestintäministerin puheenvuorossa ilmi tullutta varmuudenantoa siitä, että öljypäästöjä pyrittäisiin tehokkaasti ehkäisemään IMCO-kokouksen yhteydessä syksyllä 1973 – julkiseen keskusteluun nousi tätä kautta myös kysymys siitä, mikä Ruotsissa tai muissa osanottavissa valtioissa määritellään riittävän

⁴² Laakkonen & Räsänen 2007, 229; Hassler 2003, 35.

⁴³ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 53.

⁴⁴ ”Painolastivesi tarkoittaa vettä ja siihen sisältyviä kiintoaineita, joita kuljetetaan aluksella, jotta pystytään hallitsemaan aluksen viippausta, kallistumaa, syväystä, vakavuutta tai rasiitusta.” Finlex 38/2017. Määritelmä haettu 31.3.2021 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2017/20170038/20170038_2

⁴⁵ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

”tehokkaaksi” toiminnaksi.⁴⁶ Ruotsin intresseihin kuului koko ympäristökeskustelun ajan kaikenlaisten saastevuotojen kieltäminen meriliikenteessä, mutta kuten aiemmin jo todettiin, valtioiden intressit⁴⁷ määrittyivät pitkälti kylmän sodan politiikan ja geopolitiikan kautta. Viestintäministeri Norling nostaa intressikeskusteluun mukaan myös taloudelliset kysymykset:

”Man kan inte heller bortse från att ett totalförbud mot oljeutsläpp från fartyg skulle medföra betydande kostnadsökningar för sjötransporterna och att med hänsyn härtill många länder – och då inte bara sjöfartsländer – känner tvekan inför åtgärder som skulle kunna få allvarliga ekonomiska konsekvenser för deras sjöburna handel.”⁴⁸

Puheenvuorosta ilmenee, että täydellinen öljyvuotojen kieltö meriliikenteessä saattaisi johtaa huomattaviin maksujen nousuihin kaupankäynnissä, minkä takia monet valtiot epäilivät tällaisen sopimuksen puolesta puhumista. Rajoituksista siis mahdollisesti syntyvät taloudelliset seuraukset nähtiin useassa maassa individualististen intressien vastaisena. Norlingin mukaan epäilykset eivät myöskään kummunneet ainoastaan vaihtelevien merialueiden rantavaltioilta, vaan laajemmalta kollektiivilta.⁴⁹ Tämä tarkoitti, että suhtautuminen ympäristöpolitiikan toimiin herätti useissa valtioissa yhä kysymyksiä koskien taloudellista hyötyä tai rajoitteita riippumatta maantieteellisestä sijainnista meriympäristön lähellä.

IMCO-konferenssin valmistelutyön ohessa kevään 1973 öljyvuotoja käsittelevä keskustelu käänsi katset myös Itämeren rantavaltioiden kehittyvään yhteistyöhön HELCOM-kokouksen osalta. Öljyvuotojen valvomisen mahdollistamiseksi Ruotsin parlamenttikeskusteluissa pohdittiin valvovien asemien perustamista varsinkin Itämeren ympäristöön. Kansanpuolueen jäsenen Erik Tobén puheenvuorosta tulee ilmi, että öljypäästöjen kiellon onnistuminen HELCOM-kokouksen tuloksena riippuisi täysin valvonta-asemien olemassaolosta.⁵⁰ Onnistumisen ehdoista huolimatta tulevaan yhteistyöhön ja Suomen valmistelutöihin suhtauduttiin Ruotsissa viestintäministeri Norlingin puheenvuoron perusteella myönteisesti:

”Finland avser att ordna en Östersjökonferens under senare delen av innevarande år för en bred behandling av frågan om förorening av Östersjön. Ett förberedande möte skall hållas i Helsingfors med början sista dagarna i maj. Från svensk sida hälsar vi Finlands initiativ och inbjudan med stor tillfredsställelse. Vi är naturligtvis inställda på att delta i den konferensen och även i dess förberedelser. Avsikten är bl. a. att under

⁴⁶ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:41), 53–54.

⁴⁷ Kansainväliset intressit, ks. 9–10.

⁴⁸ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 56.

⁴⁹ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 56.

⁵⁰ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 57–60.

det förberedande mötet fortsätta det regionala samarbetet i fråga om särregler för Östersjön inför den blivande IMCO-konferensen.”⁵¹

Norling toteaa, että Ruotsi hyväksyy Suomen aloitteen ja kutsun HELCOM-kokouksen valmistelujen osalta suurella ilolla. Lisäksi hän ilmoittaa Ruotsin olevan valmiina olemaan aktiivisesti mukana konferenssissa ja sen valmistelutyössä – alueellista yhteistyötä oli täten tarkoitus jatkaa Itämeren alueella sopimuksen säännösten osalta vielä ennen IMCO-konferenssia. Puheenvuoro mukailee Ruotsin omaksumaa progressiivista roolia Itämeren ympäristöpolitiikassa, ja siitä ilmenee myös valtion selkeä Suomelle antama hyväksyntä tulevan HELCOM-kokouksen isäntämaana. Ruotsin ajavana intressinä säilyi siis öljyvuotojen täydellinen alasajo, mitä se kaavaili niin IMCO- kuin HELCOM-kokoustakin varten.⁵²

2.1.1 Ympäristöpoliittisen keskustelun analyysi

Kappaleessa 2.1 käsitellyssä parlamentin julkisessa keskustelussa nousivat esille toistuvat puolueet viestintäministeri Norlingin ja ulkoministeri Wickmanin ohella. Näitä olivat Kansanpuolue ja Ruotsin sosiaalidemokraattinen työväenpuolue. Poliittista keskustelua tutkaillessa on merkittävää huomioida silloiset poliittiset diskurssit sekä puolueiden ja mahdollisen jäsenistön individualistiset intressit suhteessa käsiteltävään teemaan, eli tässä tapauksessa Ruotsin harjoittamaan ympäristöpolitiikkaan. Poliitikalla on lähtökohtaisesti ajallista todellisuutta heijastava ja vaikutukseen pyrkivä luonne. Tässä kappaleessa tuon esille pohdintaa liittyen 1970-luvulla käytyyn ympäristöpoliittiseen keskusteluun ja edellisessä luvussa esillä olleiden puolueiden reagointia ympäristöongelmien ratkaisemiseen.

Kansanpuolueeseen kuuluneet Gunnar Helén ja Erik Tobé kallistuiivat oletettavasti puolueensakin tavoin liberaaliin lähestymistapaan politiikan keskustelussaan – Kansanpuolueen (nyk. Liberalerna) nykyisen puolueohjelman mukaan organisaatio on pyrkinyt ajamaan yksilön oikeuksia ja vapautta, sekä uskoo ilmastonmuutoksen, pakolaisuuden ja muiden kansainvälisten ongelmien ratkaisun löytyvän erityisesti lännen, Naton ja EU:n yhteistyöstä.⁵³ Helénin osalta puolueen intressit tulevat esille tiiviin yhteistyöhalukkuuden merkeissä, sillä poliitikko esittää, että Ruotsi ei saisi jäätyä ulkopoliittisessa toiminnassaan paikoilleen yhteistyön hitaasta ja hankalasta etenemisestä huolimatta. Hän myös toteaa, että Ruotsin tulisi pyrkiä mukaan eurooppalaiseen talousyhteistyöhön.⁵⁴ Puheenvuoro tuo täten esille suuntautumishalukkuutta länteen idän sijaan, ja siinä Helén pyrkii työntämään Ruotsia läheisemmin kohti kansainvälistä yhteistyötä sekä talous- että

⁵¹ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 60.

⁵² Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 57–60; Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

⁵³ Liberalerna n.d. Om Liberalerna. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.liberalerna.se/om-liberalerna-skoluppgift/>

⁵⁴ Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48), 18.

ympäristöpolitiikan aloilla. Aktiivisen ympäristöpolitiikan puolesta Kansanpuolueen Helén puhuu siis myönteisesti unohtamatta tilanteen taloudellista näkökulmaa. Puolestaan Kansanpuolueen Tobé suuntaa katseensa puheenvuorossaan kohti tulevaisuuden yhteistyön mahdollistavia tekijöitä huomioidessaan, että yhteistyön onnistuminen riippuisi täysin valvonta-asemien olemassaolosta meriympäristössä.⁵⁵ Tässä suhteessa Tobé oli ympäristöpolitiikan osalta progressiivinen ja pyrki tuomaan esille luonnonsuojelun käytäntöä aktivismin lisäksi. Puheenvuorosta ilmenee siis kansainvälinen yhteistyöhalukkuus, mutta poliitikko tiedostaa myös yhteistyön mahdolliset rajoitteet.

Aktiivisesti 1970-luvun ympäristökeskustelussa mukana ollut Inga Thorsson edusti Ruotsin sosiaalidemokraattista työväenpuoluetta (nyk. Socialdemokraterna). Nykyisen puolueohjelman mukaan organisaatio pyrkii edistämään sosiaalidemokratian arvojen mukaisesti yhteiskuntaa, jossa kaikki saavat tuntea vapautta ja tasa-arvoa.⁵⁶ Ympäristön osalta puolue uskoo saasteiden vähentämiseen innovaatioiden ja rajoitteiden kautta sekä yhteistyöhön EU:n ja YK:n kanssa. Tästä näkökulmasta puolueella näyttäisi olleen Kansanpuolueeseen verrattuna maltillisempi suuntautuminen länteen ja esimerkiksi Natoon.⁵⁷ Inga Thorsson painotti runsaasti ympäristöpolitiikkaan liittyvissä puheenvuoroissaan vuoden 1972 Tukholman konferenssin tuloksena syntyneen suosituksen 86(e) toteutumista. Lisäksi hän korosti, että toimiminen kaikkien maailman meriympäristöjen pelastamiseksi olisi Ruotsin intressien mukaista.

Verrattuna tarkasteltuihin Kansanpuolueen poliitikkojen puheenvuoroihin Thorssonin suhtautuminen ei siis sivunnut niinkään teeman taloudellista puolta, vaan keskittyi pikemminkin riittävän tehokkaan ja nopean toiminnan edistämiseen. Lisäksi hän korostaa muita enemmän kaikkien maailman merialueiden suojelemista, mitä myös perustelee maan individualistisilla intresseillä. Verrattuna siis Kansanpuolueen edustajien puheenvuoroihin Thorsson lähestyi teemaa yhteisöllisemmästä näkökulmasta, kun taas esimerkiksi Helén korosti puheessaan muiden valtioiden haluttomuutta toimia ympäristön puolesta niiden intressien törmätessä ehdotettujen rajoitusten kanssa. Lisäksi Thorsson kritisoi julkisessa keskustelussa Ruotsin oman toiminnan tehokkuutta Kansanpuoluetta enemmän kyseenalaistaessaan valtion suunnitteleminen ympäristökonferenssien alustavia sopimuksia. Kokonaisuudessaan ennen vuoden 1974 HELCOM-kokouksen toteutumista Ruotsin parlamentin ympäristöpoliittinen keskustelu keskittyi enimmäkseen yhteistyön vaatimien ratkaisujen löytämiseen, minkä osalta esitellyt puolueet suhtautuivat sekä Ruotsin että muiden valtioiden toimiin

⁵⁵ Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41), 57–60

⁵⁶ Socialdemokraterna n.d. Om Partiet. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/om-partiet>

⁵⁷ Socialdemokraterna n.d. Klimat. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/klimat>

vaihtelevasti. Yhteisymmärrys erityisesti Itämeren vakavan tilanteen puolesta vaikuttaisi säilyneen kuitenkin muuttumattomana.

2.2 Helsinki Convention 1974 – valmistelu ja sisältö

Inga Thorssonin toteamus kansallisten intressien ja ympäristökysymysten keskinäisestä törmäämisestä osoittautui todeksi myös HELCOM-kokouksen valmistelutyössä. Kuten jo todettu, valtioiden oletettiin pääasiallisesti ajavan omia kansallisia intressejään jatkuvasti kasvavasta ja kollektiivisesti kaikkiin vaikuttavasta ympäristön tilasta huolimatta. HELCOM-toiminta ja muu ympäristöyhteistyö oli Itämeren alueella yhä alkutekijöissään, mutta myös kriittisen tarpeellista. Tämä tarkoitti, että kylmän sodan sävyttämässä ulkopoliitikassa valtioilla oli ympäristösopimusten ehtoissa enemmän liikkumavaraa. Hassler esittelee tarkastelussaan ”pienimmän yhteisen nimittäjän säännön” (engl. rule of the lowest common denominator) – käytännössä ennen instituution tai organisaation perustamista, kuten HELCOM:in tapauksessa, oletetaan, että valtiot ehdottavat sopimuksiin ainoastaan säännöksiä ja ratkaisuja, jotka mukailevat heidän ensisijaisia intressejään. Lisäksi perustamisvaiheessa ei ole oletusta, että valtiot taipuisivat yhteistyöhön ilman heidän ehtojensa täyttymistä, mikäli toivottuihin intresseihin saatetaan vastata toisenlaisen yhteistyön kautta.⁵⁸

Ennen Helsingissä 28.5.1973–2.6.1973 pidettyä valmistelevaa kokousta osallistujavaltioiden välillä esiintyikin erimielisyyksiä liittyen suunnitellun sopimuksen sisältöön: Varsovan liiton valtiot⁵⁹ vastustivat, että sopimus ja kokous tulisivat erittelemään mereen päästettävien saasteiden luonteen, sillä informaatio saattaisi johtaa vakoiluun teollisuuden alalla. Vesisaasteiden sijaan sopimuksen tulisi keskittyä ilmassa leijuviin ja Pohjanmereltä peräisin oleviin saasteisiin, kun taas Saksa ehdotti sopimuksen rajoittuvan öljysaasteiden ehkäisemiseen. Alustavista erimielisyyksistä huolimatta rantavaltiot hyväksyivät kuitenkin yksimielisesti kokouksen lopullisen luonnoksen kattaen kaikki aikanaan tunnetut saasteet lokakuussa 1973.⁶⁰ Tarkasteltujen Ruotsin parlamenttikeskusteluiden perusteella voidaan todeta, että kaikkien saasteiden sisällyttäminen kokouksen lopulliseen sopimukseen oli valtion ensisijaisten intressien mukaista. Geopoliittiset puitteet huomioon ottaen kattavin mahdollinen sopimus tuotti Ruotsille eniten ympäristöllistä hyötyä, kuten myös Suomelle.⁶¹ Osaltaan sopimuksen tulos ei siis hyödyttänyt kaikkia rantavaltioita tasapuolisesti johtuen muun

⁵⁸ Hassler 2003, 34–35.

⁵⁹ Kylmän sodan sotilasliitot, ks. liitteet.

⁶⁰ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

⁶¹ Hassler 2003, 33–36.

muassa vaihtelevista rooleista ja toimivallasta Itämeren alueella, vaikka sovitut rajoitukset olivatkin kaikille samat.

Ruotsi ja Suomi olivat sopimuksen luonnosvaiheessa yksimielisiä myös sen alueellisista rajauksista: molemmat valtiot totesivat, että Itämeren aluevesien sisällyttäminen lopulliseen versioon oli ratkaisevaa sopimuksen tulosten kannalta.⁶² Neuvostoliiton osalta kylmän sodan politiikka ja suvereniteetin kysymykset törmäsivät tässä vaiheessa riittävän tehokkaan ympäristöpolitiikan vaatimukseen – Neuvostoliitto vastusti aluevesien⁶³ sisältämistä sopimuksen ehtoihin. Rantavaltiot olivat Neuvostoliittoa lukuun ottamatta lähes yhteisymmärryksessä lokakuun 1973 luonnoksen osalta, mikä johti aluevesien poisjääntiin lopullisen sopimuksen maantieteellisestä rajauksesta. Sopimuksen loppuvaiheilla ainoastaan Ruotsi ja Länsi-Saksa esittivät luonnosversioon sisällytetyjä lisäyksiä, minkä tuloksena HELCOM-kokouksessa keväällä 1974 esitettävä sopimus oli lähes valmiina syksyllä 1973.⁶⁴

Ruotsin aktiivinen ympäristöpolitiikka syksyllä 1973 sisälsi HELCOM-valmistelujen lisäksi myös Lontoon IMCO-konferenssin sopimuksen voimaansaattamisen, mistä valtio haki jo ennen kevättä 1974 rajoituksia liittyen meriliikenteen öljypäästöihin. Konferenssin oli tarkoitus ehkäistä meriympäristön kohtaamia saasteita laivaliikenteestä niin operationaalisesta kuin tapaturmallisestakin näkökulmasta.⁶⁵ Ruotsin parlamentissa purettiin Inga Thorssonin viestintäministeri Norlingille esittämän välikysymyksen kautta saavutetun sopimuksen tuloksia 6. joulukuuta 1973 sivuten aikaisemmin keväällä 1973 käytyä debattia liittyen ympäristösopimusten riittävään tehokkuuteen. Puheenvuoroista ilmenee, että sopimuksen myötä IMCO rajoitti laajalti sallittuja saasteita meriliikenteessä. Itämeri ja muut sen kaltaiset herkäät sisämeret, kuten Välimeri ja Mustameri, sisällytettiin alueisiin, joilla öljyn vapauttaminen vesistöön kiellettiin.⁶⁶

Ruotsin roolin korostuminen ympäristöpolitiikan piirissä tulee selkeästi esille joulukuun 1973 julkisessa keskustelussa – Norling toteaa ruotsalaisten olleen suurilta osin vastuussa täyden öljykiellon ajamisesta ja Tukholman konferenssin suosituksen 86(e) eteenpäin viemisestä kansainvälisessä ympäristöpolitiikassa.⁶⁷ Myös Inga Thorsson mukailee kyseistä näkemystä esittäessään, että Ruotsi on ollut monikansallisissa organisaatioissa aktiivisena toimijana koko

⁶² Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

⁶³ Itämeren aluevesien rajat, ks. liitteet.

⁶⁴ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

⁶⁵ IMO n.d. International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). Haettu 31.3.2021 osoitteesta [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

⁶⁶ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 186–187.

⁶⁷ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 187.

prosessin ajan. Lisäksi valtion tuli hänen mukaansa taata, että päättävät elimet varmistavat kaikilla mahdollisilla keinoilla ympäristöyhteistyön jatkumisen.⁶⁸ Syksyn IMCO-sopimuksen päädyttyä alustavasti tyydyttäviin rajoituksiin katseet käännettiin parlamentissa myös kohti kevään tulevaa HELCOM-kokousta:

”Mycket återstår att göra. Vi har dock från svensk sida anledning att i vissa delar känna ganska stor tillfredsställelse med de resultat som har uppnåtts vid konferensen. Jag tänker då särskilt på den specialreglering för Östersjöns del som har tagits upp i havsföreningenskonventionen och som kommer att ligga till grund för ett intensifierat samarbete mellan Östersjöstaterna. Detta samarbete har redan nått så långt att ett utkast till en särskild Östersjökonvention föreligger som ett resultat av en förberedande konferens i Helsingfors i anslutning till havsföreningenskonferensen i London.”⁶⁹

Norlingin päättävästä toteamuksesta selviää, että ympäristönsuojelun osalta Ruotsilla oli yhä jäljellä paljon tehtävää: IMCO-konferenssin päätteeksi tunnustettiin lisäsopimusten tekemisen paikallisesti olevan tarpeen, mikäli myös tahallisia saastevuotoja haluttiin ehkäistä onnistuneesti.⁷⁰ Norlingin puheenvuorosta ilmenee kuitenkin, että Ruotsi oli tässä vaiheessa tyytyväinen saavutettuun edistykseen, mutta tulevan HELCOM-kokouksen toivottiin täydentävän IMCO-sopimuksen puutteita. Lisäksi kokouksen ennustettiin luovan intensiivistä pohjaa itämerelliselle yhteistyölle, ja sen nähtiin olevan sopimuksen luonnoksen tavoin loppusuoralla.⁷¹

Kylmän sodan ulkopoliittikka, jakautunut Eurooppa ja huomiota kipeästi kaipaava Itämeri johtivat pitkään sekä monimutkaiseen kansainväliseen prosessiin, minkä tuloksena ensimmäinen HELCOM-kokous järjestettiin Helsingissä 18.3.1974–22.3.1974.⁷² Itse sopimus allekirjoitettiin yksimielisesti 22.3.1974.⁷³ Alkuperäisen sopimuksen sisällöstä selviää, että se otti huomioon kaikki aikanaan tunnetut saastelähteet ihmisten toiminnasta laivaliikenteeseen, kuten esimerkiksi öljyn, ilmalähtöiset saasteet, tapaturmat ja dumpaussaasteet. Alueellisesti sopimuksen raja-alue ulottui ”Itämeren alueelle” sisältäen Pohjanlahden, Suomenlahden ja ”Itämeren sisäänkäynnin” Skagerrakin salmella Tanskan yläpuolella. Neuvostoliiton linjaa seuraten sopimus jätti alueellisen rajauksensa ulkopuolelle rantavaltioiden omaamat aluevedet. Sopimuksesta ilmenee myös, että rajoitusten ulkopuolelle jääneiden aluevesien⁷⁴ ympäristönsuojelullinen toiminta uskottiin jokaisen valtion omalle vastuulle.

⁶⁸ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 188–189.

⁶⁹ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 188.

⁷⁰ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 187.

⁷¹ Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148), 188.

⁷² Laakkonen & Räsänen 2007, 233–234.

⁷³ HELCOM n.d. The Helsinki Convention. Haettu 3.4.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

⁷⁴ Itämeren aluevedet, ks. liitteet.

Tämä tarkoitti, että osallistujavaltioiden tuli implementoida itsenäisesti sopimuksen ehdot aluevesillään ja valvoa toimintaa kansallisten viranomaistensa avulla.⁷⁵

Allekirjoittaessaan sopimuksen osallistujavaltiot tunnustivat sopimustekstin mukaisesti Itämeren merellisen ympäristön taloudellisen, sosiaalisen ja kulttuurillisen arvon sekä alueen tarjoamien resurssien merkittävyyden sen kansoille. Lisäksi sopimus nostaa esille nopean väestönkasvun, kaupungistumisen ja teollistumisen vaikutukset ympäristön pilaantumiselle ja yhteistyön välttämättömän tarpeellisuuden alueen ekosysteemin säilyttämiseksi.⁷⁶ Kokonaisuudessaan sopimusteksti korosti halukkuutta ja aloitteellisuutta parannettuun kansainväliseen kanssakäymiseen ympäristönsuojelun tunnistamisen ohella.

Ruotsin parlamentissa käytiin 22.3.1974 sopimuksen allekirjoituksen aikana keskustelua Maltillisen kokoomuksen (ruots. Moderaterna) jäsenen Per-Olof Strindbergin välikysymyksen pohjalta liittyen laivaliikenteen onnettomuuksien riskeihin ja näihin haettaviin rajoituksiin. Julkisen keskustelun osalta huomio kääntyi siis HELCOM-yhteistyön yhä ollessa käynnissä kohti tulevaisuuden mahdollisia edistysaskeleita. Välikysymykseen vastasi Helsingissä allekirjoittamassa olleen maatalousministerin sijaan viestintäministeri Norling. Hänen puheenvuorostaan selviää, että HELCOM-sopimuksen odotettiin luovan pohjaa suurten alusten kansainvälisille säännöksille, jotka ehkäisisivät kohtalokkaita öljyonnettomuuksia Itämerellä.⁷⁷ Norlingin vastauksen pohjalta parlamentin tyytyväisyys HELCOM-kokouksen saavutuksiin ilmeni 22.3.1974 Strindbergin sanoin seuraavasti:

“Det är värdefullt att ett vidgat internationellt samarbete nu på allvar börjar komma i gång. Inte minst viktigt är naturligtvis det samarbete som pågår mellan Östersjöstaterna, och av interpellationssvaret att döma innebär den konvention som i dag skrivits under i Helsingfors betydande framsteg när det gäller ett vidgat internationellt samarbete. Jag fick för en kort stund sedan tillgång till eftermiddagstidningarna, där det ges en sammanfattning av vad man kommit överens om i Helsingfors. Jag tycker att det är betydande framsteg man kommit fram till när man enats om anmälningsplikt för fartyg med giftlaster, särskilda farleder för större tankbåtar och även en uppdelning av Östersjön i ansvarszoner, som de olika kustländerna regelbundet patrullerar.”⁷⁸

⁷⁵ The original Helsinki Convention of 1974. The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1974 (Helsinki Convention), 2-4.

⁷⁶ The original Helsinki Convention of 1974. The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1974 (Helsinki Convention), 2.

⁷⁷ Riksdagens protokoll 22.3.1974 (1974:47), 142.

⁷⁸ Riksdagens protokoll 22.3.1974 (1974:47), 144.

Komentissa Strindberg katsoi, että kansainvälinen yhteistyö on HELCOM-kokouksen myötä lähtenyt kunnolla liikkeelle, ja Norlingin välikysymysvastauksesta päätellen Helsingissä allekirjoitettu sopimus on merkittävä edistysaskel monikansallisessa toiminnassa Itämeren hyväksi. Strindberg toi esille myös, että sopimus edistää yhteistyön lisäksi vaarallisten aineiden kuljetuksen valvontaa meriliikenteessä, erityisten kauppareittien perustamista suuremmille aluksille ja vastuun jakamista rantavaltioiden viranomaisille aluevesien osalta. Sopimuksen allekirjoittamishetkellä Ruotsissa yleinen konsensus julkisen keskustelun osalta oli siis myönteinen, vaikka esimerkiksi aluevedet jäivät sopimuksen ulkopuolelle vasten valtion alkuperäisiä intressejä.⁷⁹

2.3 Kokouksen seuraukset Itämerelle ja kansainvälisille suhteille

Vuoden 1974 HELCOM-kokouksen tuloksena allekirjoitettu Itämeren alueen ensimmäinen kansainvälinen ympäristösopimus ratifioitiin 3. toukokuuta 1980, ja se tuli vahvistetuksi kaikkien valtioiden toimesta vuoteen 1984 mennessä. Ratifioinnin myötä sopimuksen pohjalta syntyneen järjestön luonne muuttui myös tilapäisestä yhteisymmärryksestä pysyväksi organisaatioksi. Itämeren suojelukomission pääasiallinen motiivi ei kuitenkaan muuttunut pitkästä prosessista huolimatta – erityisesti Pohjoismaiden, mukaan lukien Ruotsin, luonnonsuojelutyö jatkui aktiivisena valtioiden tutkimusalalla.⁸⁰ Kokouksen luomien suositusten käytännön implementoinnista sekä esimerkiksi rantavaltioiden teknisten ja tieteellisten yksityiskohtien harmonisoinnista ennen komission syntymistä vastasi puolestaan väliaikainen suojelukomissio.⁸¹

Ratifiointi oli kuitenkin prosessina kokousta edeltäneiden valmistelutöiden tavoin pitkä ja monimutkainen johtuen muun muassa allekirjoittaneiden valtioiden kulttuurisista ja poliittisista eroista. Vuosia kestäneitä erimielisyyksiä syntyi tästä syystä liittyen sopimuksessa ilmenneiden käsitteiden määrittelymiseen käytännössä, kuten esimerkiksi ”saaste”-termin kohdalla.⁸² Vaikka siis edistystä tapahtui ympäristökeskustelussa ja luonnonsuojelutyön perusteiden rakentamisessa, ei politiikka väistynyt yhteisen kollektiivisen intressin, eli Itämeren, tieltä. Kuten todettu, tutkimuksellinen aloitteellisuus sijoittui maantieteellisesti pitkälti Pohjoismaihin, mikä puolestaan mukaili kyseisten valtioiden kansallisia intressejä. Tätä tukee myös geopolitiittinen tarkastelu, jonka perusteella rantaviivan pituus vaikutti aktiivisuuteen Itämeren ympäristöyhteistyössä.⁸³

⁷⁹ Laakkonen & Räsänen 2007, 233.

⁸⁰ Hassler 2003, 36; HELCOM n.d. The Helsinki Convention. Haettu 5.4.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

⁸¹ Laakkonen & Räsänen 2007, 234.

⁸² Laakkonen & Räsänen 2007, 234.

⁸³ Hassler 2003, 36.

Tutkaillessa ensimmäisen HELCOM-sopimuksen ajallisia seurauksia ulko- ja ympäristöpolitiikan näkökulmista on tarkoituksenmukaista huomioida, että sopimuksen tosiasiallinen luonne oli juridisesti velvoittamaton.⁸⁴ Tämä tarkoittaa, että se koostui sisällöllisesti yhteisesti hyväksytyistä suosituksista, joita saatettiin tulkita eri valtioissa vaihtelevin lähestymistavoin, kuten jo mainitun käsitteenmäärittelyn osalta. Vastaavasti kattavasta vastuunjakamisesta ei sovittu sopimuksen luonnostelun yhteydessä.⁸⁵ Käytännössä sopimuksen tulos oli siis enemmänkin tulevaisuuden ympäristötyölle suuntaa antava ponnahduslauta ja Itämeren suojelukomissio luonteeltaan suosituksia antava auktoriteetti. Esimerkiksi Pohjoismaiden osalta toteutettu oma-aloitteinen ympäristöpolitiikka kokouksenkin jälkeen saatettiin nähdä todennäköisemmin kansallisten intressien seuraamisena kuin alueellisena yhteistyönä.⁸⁶

Ongelmana koskien suojelukomission auktoriteettia ja luonnonsuojelun onnistumista nähtiin myös aluevesien poisjääminen sopimuksen lopullisesta sisällöstä Neuvostoliiton vaatimuksesta. Kritiikkiä sopimuksen vajavaisuudesta suhteessa Itämeren todelliseen tilaan nousi jo luonnosvaiheessa – kommenttien mukaan kaikkien rantavaltioiden yhteistyöhön pohjattu sopimus oli tilanteeseen nähden aivan liian lievä.⁸⁷ Onnistunut yhteistyö vaati jokaisen valtion suostumuksen, minkä oli välttämätöntä muotoutua intressien määrittämässä rajoissa tai vastaavasti kohdattava asetetut ehdot. Kylmän sodan ulkopoliittika ohjasi täten voimakkaasti ympäristöpolitiikan ja HELCOM-sopimuksen kehittymistä. Prosessin sisäisessä politiikassa erityisesti Ruotsi ja Suomi esiintyivät ratkaisevassa asemassa, kun taas Neuvostoliitto osaltaan rajoitti sen tuloksia.

Kansainvälisten suhteiden kehittymisen tarkastelussa voidaan argumentoida, että HELCOM-kokous järjestettiin otollisena ja ratkaisevana ajankohtana Itämeren alueella. Rantavaltioiden ulkopoliittiset suhteet olivat taipumassa kohti poliittista liennytyä ennen Neuvostoliiton hyökkäystä Afganistaniin Euroopan turvallisuus- ja yhteistyökomission sekä Helsingin päätösasiakirjan allekirjoituksen myötä vuonna 1975.⁸⁸ Liennytyksen kehittymisen seurauksena kokouksen järjestäminen oli ylipäätään mahdollista, sillä poliittisten motiivien todettiin olevan Ruotsin julkisessa keskustelussakin 1970-luvulla ympäristökysymyksiä merkittävämpi prioriteetti. Kokonaisuudessaan valmistelutyön, itse konferenssin sekä ratifiointiprosessin voidaan todeta parantaneen valtioiden suhteita ja rakentaneen pohjaa tulevaisuuden yhteistyölle erityisesti Itämeren suojelukomission piirissä.

⁸⁴ Hassler 2003, 36; Laakkonen & Räsänen 2007, 234.

⁸⁵ Laakkonen & Räsänen 2007, 234.

⁸⁶ Hassler 2003, 36.

⁸⁷ Laakkonen & Räsänen 2007, 233–234.

⁸⁸ Laakkonen & Räsänen 2007, 235; Makko 2012, 68–97.

Vaikka HELCOM-sopimuksen sisältö tunnistettiin suosituspohjaisena, nähtiin Itämeren hyvinvoinnin tilassa huomattava muutos. Ympäristöstä alkoi vähitellen häviämään saavutetun kansainvälisen yhteistyön tuloksena erityisesti luonnolle haitallisia myrkkyyjä.⁸⁹ Lisäksi sopimus vakiinnutti ensimmäistä kertaa Itämeren historiassa normit tulevaisuuden ympäristönsuojelulle, ja se toimi esimerkkinä muiden ympäristökongressien sopimuksille esimerkiksi Välimeren alueella.⁹⁰ Ensimmäinen HELCOM-sopimus symbolisoi itsessään täten tietynlaista jatkumoa, minkä tuloksena syntyi myös nykypäivänä tunnettu Itämeren suojelukomissio, jonka jäsenistöön kuuluu kymmenen osallista: Tanska, Viro, Euroopan unioni, Suomi, Saksa, Latvia, Liettua, Puola, Venäjä ja Ruotsi. Komissio tapaa vuosittain ja sopii uusista suosituksista liittyen Itämeren merellisen ympäristön suojeluun sekä kestäväan meriympäristön käyttöön.⁹¹

Kylmän sodan voimapolitiikan hankaloittamasta asiaintilasta huolimatta vuoden 1974 kokous loi pohjan pitkäaikaiselle yhteistyölle Itämeren alueella, mutta vasta vuoden 1992 HELCOM-kokous otti kattavammin huomioon merialueen ympäristöpoliittiset vaatimukset uusien tutkimustulosten valossa.⁹² Neuvostoliiton hajoamisen ja Baltian maiden itsenäistymisen jälkeen alkuperäinen HELCOM-sopimus uusittiin ja ratifioitiin toistamiseen kylmän sodan tarjoaman viitekehyksen ulkopuolella. Tämä tarjosi luonnollisesti enemmän liikkumavaraa ympäristöpolitiikan piirissä, ja uusittu sopimus paljastikin osaltaan vajavaisuuksia alkuperäisessä luonnoksessa. Vuoden 1992 sopimus määritteli esimerkiksi yksityiskohtaisemmin saasteen käsitteen ja tiukensi merellä tapahtuvien aktiviteettien rajoituksia muiden tarkennuksien ohella.⁹³ Päivitetty versio HELCOM-sopimuksesta astui voimaan 17. tammikuuta 2000.⁹⁴

3 PÄÄTÄNTÖ

Ruotsin asema 1970-luvun ympäristöpolitiikassa kulminoituu valtion omasta näkökulmasta aloitteentekijän ja vastuunkantajan rooliin. Parlamentin julkisesta keskustelusta selviää, että valtio näki erityisen merkityksellisenä saattaa voimaan Tukholman konferenssista 1972 asti ympäristöpolitiikan ydintä määrittäneen suosituksen 86(e), jonka mukaan merialueilla tuli asettaa täydellinen kieltö koskien tahallisia ja tahattomia öljyvuotoja. Ruotsin individualististen intressien mukaista pisimmän rantaviivan omaajana oli myös toimeenpanna mahdollisimman kattavat

⁸⁹ Laakkonen & Räsänen 2007, 234.

⁹⁰ Laakkonen & Räsänen 2007, 229.

⁹¹ HELCOM n.d. Organisation. Haettu 5.4.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/organisation/>

⁹² Ehlers 1994, 617.

⁹³ Ehlers 1994, 618–620.

⁹⁴ HELCOM n.d. The Helsinki Convention. Haettu 5.4.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

rajoitukset koskien muita saasteita, kuten esimerkiksi painolastivettä. Julkisesta keskustelusta selviää tältä osin, että valtio tunnisti ratkaisevan ja aktiivisen asemansa ympäristöpolitiikassa johtuen puolueettomuudestaan yhdessä Suomen kanssa. Lisäksi keskustelu korostaa parlamentissa omaksuttua vastuuta merellisestä ympäristöstä ajaen Ruotsia jatkuvasti kohti yhteistyön edistämistä.

Tutkimuskirjallisuutta tukena käyttäen selviää myös kansainvälinen asennoituminen Ruotsin rooliin 1970-luvun ympäristöpolitiikassa – valtio tunnistettiin aloitteellisuudestaan (engl. the Swedish Initiative) kylmän sodan ulkopolitiikan aiheuttamista hankaluuksista huolimatta. Kyseinen aloitteellisuus johti Tukholman konferenssin järjestämiseen vuonna 1972, ja diplomaatit keskustelivat avoimesti Suomen ja Ruotsin välisestä kilpailuasetelmasta ympäristöpolitiikan puolella. Ruotsin asemaa kolhi kuitenkin sen ristiriitainen suhde Saksan kysymykseen, mikä johti lopulta Suomen rooliin vuoden 1974 HELCOM-kokouksen isäntämaana. Kokonaisuudessaan Ruotsin huomattava painoarvo 1970-luvun ympäristöpolitiikan ytimessä käy ilmi sekä valtion omasta julkisesta keskustelusta että kansainvälisestä tutkimuksesta.

Ajallisesti ainutlaatuisen luonteensa vuoksi ensimmäinen HELCOM-kokous on jättänyt jälkensä Itämeren ympäristöpolitiikan historiaan. Vuoden 1974 kokous oli merkittävä käännöskohta Itämeren rantaviivan maiden välisille suhteille kylmässä sodassa edeltäen mahdollista liennytyä ja mittavan yhteistyön alku Itämeren merellisen ympäristön suojelukomission alla. Vaikka HELCOM-sopimuksen sisältö tunnistettiin suosituspohjaisena, nähtiin Itämeren hyvinvoinnin tilassa huomattava muutos. Lisäksi sopimus vakiinnutti ensimmäistä kertaa Itämeren historiassa normit tulevaisuuden ympäristönsuojelulle, ja se toimi esimerkkinä muiden ympäristökongressien sopimuksille esimerkiksi Välimeren alueella. Ensimmäinen HELCOM-sopimus symbolisoi itsessään tietynlaista jatkumoa, minkä tuloksena syntyi myös nykypäivänä tunnettu Itämeren suojelukomissio.

LÄHTEET

Alkuperäislähteet

HELCOM. The original Helsinki Convention of 1974. The Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea, 1974 (Helsinki Convention). Haettu osoitteesta https://helcom.fi/media/documents/1974_Convention.pdf

Sveriges Riksdag. Riksdagens protokoll 13.3.1973 (1973:41). Haettu osoitteesta <https://data.riksdagen.se/fil/64AB548A-7990-49AE-B14A-24011D3E2147>

Sveriges Riksdag. Riksdagens protokoll 21.3.1973 (1973:48). Haettu osoitteesta <https://data.riksdagen.se/fil/85687643-E282-41B1-A8EC-139B25ABF6EB>

Sveriges Riksdag. Riksdagens protokoll 6.12.1973 (1973:148). Haettu osoitteesta <https://data.riksdagen.se/fil/0714738B-C9EE-4A89-A092-417C05D5D38E>

Sveriges Riksdag. Riksdagens protokoll 22.3.1974 (1974:47). Haettu osoitteesta <https://data.riksdagen.se/fil/2967D0D1-7DE5-4B9F-8533-0E218579A0EF>

Tutkimuskirjallisuus

Ehlers, P. (1994). The Baltic Sea area: Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area (Helsinki Convention) of 1974 and the revised convention of 1992. *PROCEEDINGS OF ENS (ENVIRONMENT NORTH SEAS)*, 29(6-12), 617-621. [https://doi.org/10.1016/0025-326X\(94\)90697-1](https://doi.org/10.1016/0025-326X(94)90697-1)

Finlex. (2017). 38/2017. Alusten painolastivesien ja sedimenttien valvontaa ja käsittelyä koskeva kansainvälinen yleissopimus, 2004. Haettu 31.3.2021 osoitteesta https://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2017/20170038/20170038_2

Griswold, E. (2012). How ‘Silent Spring’ Ignited the Environmental Movement. *The New York Times Magazine*. Haettu 10.3.2021 osoitteesta <https://www.nytimes.com/2012/09/23/magazine/how-silent-spring-ignited-the-environmental-movement.html>

Hassler, B. (2008). Environmental Conventions, Pro-active Countries and Unilateral Initiatives—Sweden and the Case of Oil Transportation on the Baltic Sea, *Journal of Environmental Policy & Planning*, 10:4, 339-357, <https://doi-org.ezproxy.jyu.fi/10.1080/15239080802331986>

Hassler, B. (2003). Protecting the Baltic Sea: The Helsinki Convention and national interests. *Yearbook of International Co-Operation on Environment and Development*, 2003/2004, 33-43.

HELCOM. (n.d.). The Helsinki Convention. Haettu 13.3.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/convention/>

HELCOM. (n.d.). The Helsinki Convention. Haettu 5.4.2021 osoitteesta <https://helcom.fi/about-us/organisation/>

IMO. (n.d.). Brief History of IMO. Haettu 31.3.2021 osoitteesta <https://www.imo.org/en/About/HistoryOfIMO/Pages/Default.aspx>

IMO. (n.d.). International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL). Haettu 31.3.2021 osoitteesta [https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/en/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx)

Laakkonen, S.; Pál, V. & Tucker, R. (2016). The Cold War and environmental history: complementary fields, *Cold War History*, 16:4, 377-394. <https://doi-org.ezproxy.jyu.fi/10.1080/14682745.2016.1248544>

Lammers, K. (2006). Introduction: The Nordic Countries and the German Question after 1945. *Contemporary European History*, 15(4), 443–452. <https://doi.org/10.1017/S0960777306003481>

Liberalerna. (n.d.) Om Liberalerna. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.liberalerna.se/om-liberalerna-skoluppgift/>

Lind, P. (2008). Gemensamma åtgärder i harmoni? : En beskrivande fallstudie av regional miljöpolitisk koordination mellan nationell och internationell nivå. Södertörnin yliopisto. <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:sh:diva-2264>

Makko, A. (2012). Sweden, Europe and the Cold War: A Reappraisal. *Journal of Cold War Studies* 14(2), 68-97. <https://www.muse.jhu.edu/article/478776>.

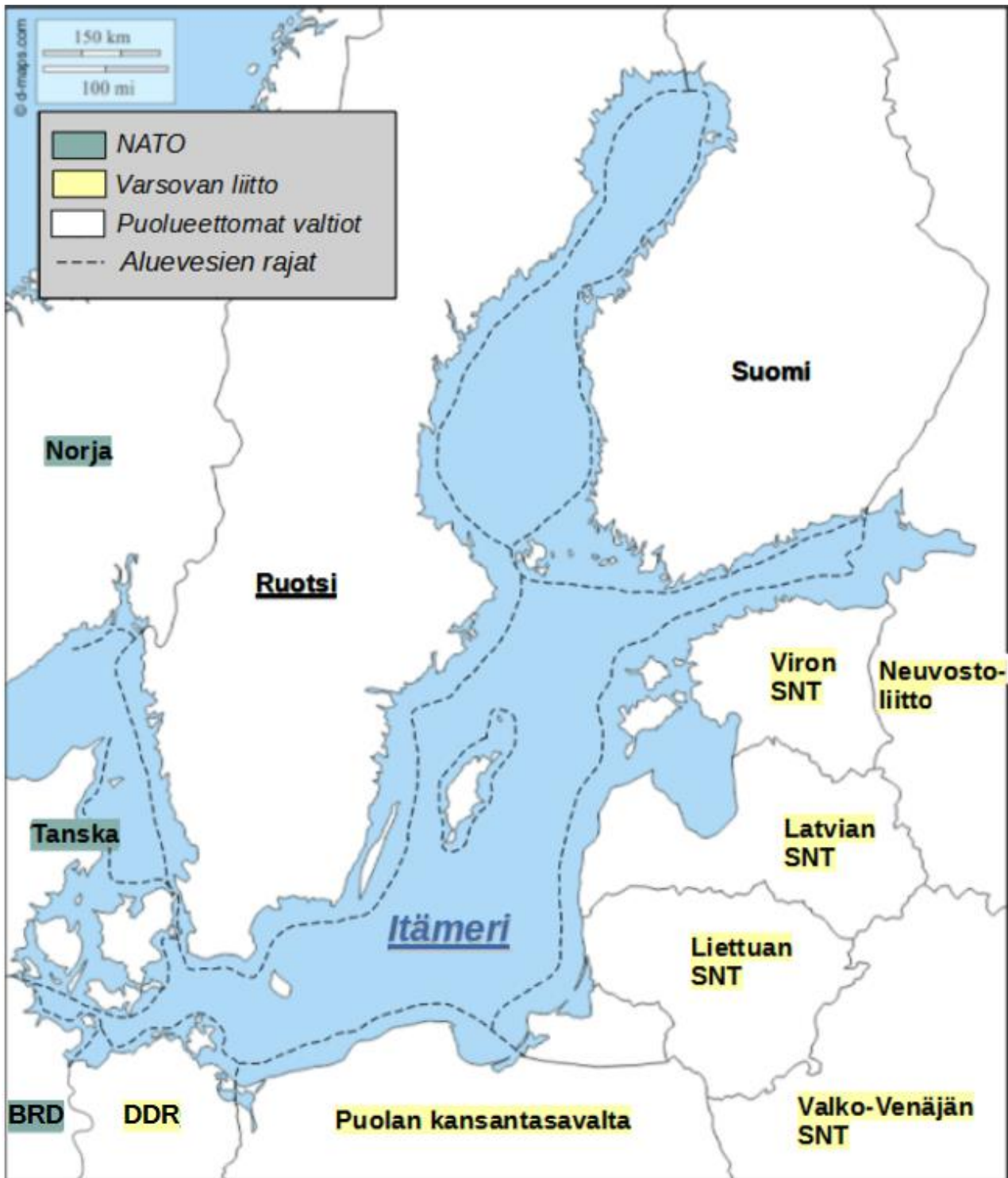
Paglia, E. (2021). The Swedish initiative and the 1972 Stockholm Conference: the decisive role of science diplomacy in the emergence of global environmental governance. *Humanit Soc Sci Commun* 8, 2. <https://doi.org/10.1057/s41599-020-00681-x>

Räsänen, T. & Laakkonen, S. (2007). Cold War and the environment: The role of Finland in international environmental politics in the Baltic Sea region. *Ambio*, 36(2–3), 229–236. [https://doi.org/10.1579/0044-7447\(2007\)36\[229:CWATET\]2.0.CO;2](https://doi.org/10.1579/0044-7447(2007)36[229:CWATET]2.0.CO;2)

Socialdemokraterna. (n.d.) Klimat. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.socialdemokraterna.se/var-politik/a-till-o/klimat>

Socialdemokraterna. (n.d.) Om Partiet. Haettu 28.3.2021 osoitteesta <https://www.socialdemokraterna.se/vart-parti/om-partiet>

LIITTEET



SNT = sosialistinen neuvostotasavalta, DDR = Itä-Saksa, BRD = Länsi-Saksa

Karttapolhja: d-maps, noudettu osoitteesta https://d-maps.com/carte.php?num_car=2076&lang=en (11.3.2021)